



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

2019-I01-018280

Lima, 12 de abril de 2019

RESOLUCIÓN N° 00450-2019-OEFA/DFAI

EXPEDIENTE N° : 1407-2018-OEFA/DFAI/PAS
ADMINISTRADO : CARMELO CHAVEZ MENDOZA¹
UNIDAD PRODUCTIVA : PLANTA EL PORVENIR
UBICACIÓN : DISTRITO DE PORVENIR, PROVINCIA DE
TRUJILLO Y DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD
SECTOR : INDUSTRIA
RUBRO : CURTIEMBRE
MATERIA : ARCHIVO

VISTOS: El Informe Final de Instrucción N° 0690-2018-OEFA/DFAI/SFAP de fecha 30 de octubre de 2018; y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1. El 2 de agosto de 2016 se realizó una acción de supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular 2016**) a las instalaciones de la Planta El Porvenir² de titularidad de Carmelo Chávez Mendoza (en adelante, **el administrado**).
2. El hecho verificado se encuentra recogido en el Acta de Supervisión del 2 de agosto de 2016³ (en adelante, **Acta de Supervisión**), en el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 719-2016-OEFA/DS-IND del 29 de agosto de 2016⁴, en el Informe de Supervisión Directa N° 1029-2016-OEFA/DS-IND⁵ del 28 de noviembre de 2016 (en adelante, **Informe de Supervisión**).
3. A través del Informe de Supervisión Complementario N° 268-2017-OEFA/DS-IND del 31 de marzo de 2017⁶ (en adelante, **Informe de Supervisión Complementario**), la Dirección de Supervisión analizó el hallazgo detectado durante la Supervisión Regular 2016, concluyendo que el administrado habría incurrido en una supuesta infracción a la normativa ambiental.

¹ Registro Único de Contribuyentes N° 10179571469

² La Planta El Porvenir se encuentra ubicada en Calle Los Héroes N° 725, distrito de El Porvenir, provincia de Trujillo, departamento de La Libertad.

³ Folio 37 al 44 del Informe de Supervisión Directa N° 1029-2016-OEFA/DS-IND, contenido en el disco compacto (CD) obrante a folio 17 del Expediente.

⁴ Folios 23 al 27 del Informe de Supervisión Directa N° 1029-2016-OEFA/DS-IND, contenido en el disco compacto (CD) obrante a folio 17 del Expediente.

⁵ Documento contenido en el disco compacto (CD) obrante a folio 17 del Expediente.

⁶ Folios 2 al 14 del Expediente.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

4. Mediante la Resolución Subdirectoral N° 553-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 13 de junio de 2018⁷ y notificada el 13 de julio de 2018⁸ (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos inició el presente procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra el administrado, imputándole a título de cargo la presunta infracción contenida en la Tabla N° 1 de la referida Resolución Subdirectoral.
5. La Resolución Subdirectoral fue debidamente notificada al administrado, de acuerdo a lo establecido en el numeral 21.1 del artículo 21° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS⁹ (en adelante, **TUO de la LPAG**).
6. A través de la Carta N° 3480-2018-OEFA/DFAI de fecha 31 de octubre de 2018 se remite el Informe Final de Instrucción N° 0690-2018-OEFA/DFAI/SFA notificado el 04 de diciembre de 2018¹⁰ (en adelante, **Informe Final**).

II. NORMAS PROCEDIMENTALES APLICABLES AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: PROCEDIMIENTO EXCEPCIONAL

7. Mediante la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental¹¹, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental que las entidades sectoriales se encuentran ejerciendo.
8. Asimismo, el presente PAS se encuentra en el ámbito de aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimiento y permisos para la promoción y dinamización de inversión en el país, por lo que corresponde aplicar al mismo las disposiciones contenidas en la citada Ley, en las "Normas Reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230", aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en lo sucesivo, **Normas Reglamentarias**) y en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD (en lo sucesivo, **RPAS**).

⁷ Folios 19 al 22 del Expediente.

⁸ Folio 23 del Expediente.

⁹ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

"Artículo 21.- Régimen de la notificación personal

21.1 La notificación personal se hará en el domicilio que conste en el expediente, o en el último domicilio que la persona a quien deba notificar haya señalado ante el órgano administrativo en otro procedimiento análogo en la propia entidad dentro del último año. (...)

¹⁰ Folio 41 del Expediente.

¹¹ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**
"Disposiciones Complementarias Finales

Primera.- Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades. (...)



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

9. En ese sentido, se verifica que la infracción imputada en el presente PAS se encuentra dentro del supuesto establecido en el literal b) del artículo 19° de la Ley N° 30230, puesto que se encuentra referida al desarrollo de actividades sin certificación ambiental. En tal sentido, en concordancia con el artículo 2° de las Normas Reglamentarias¹², de acreditarse la existencia de infracción administrativa, corresponderá emitir:
- (i) Una primera resolución que determine la responsabilidad administrativa, imponga la multa que corresponda sin reducción del 50% y ordene una medida correctiva, de ser el caso.
 - (ii) En caso de incumplirse la medida correctiva, una segunda resolución que sancione la infracción administrativa.

III. ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

III.1. Único hecho imputado: Carmelo Chávez realizó actividades industriales en la Planta El Porvenir sin contar con instrumento de gestión ambiental, aprobado previamente por la autoridad competente.

a) Análisis del único hecho imputado

10. De conformidad con lo consignado en el Acta de Supervisión¹³, durante la Supervisión Regular 2016 la Dirección de Supervisión verificó que Carmelo Chávez no contaba con instrumento de gestión ambiental aprobado por el sector competente.

¹² Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD

"Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:

2.1 Si se verifica la existencia de infracción administrativa en los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19 de la Ley N° 30230, se impondrá la multa que corresponda, sin reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere la primera oración del tercer párrafo de dicho artículo, y sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar.

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19 de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA-PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.

En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales. (...)"

¹³ Folio 15 del Informe de Supervisión Directa N° 1029-2016-OEFA/DS-IND, documento contenido en el disco compacto (CD) que obra a folio 17 del Expediente, conforme al siguiente detalle:

"(...)

N°

OCURENCIAS ADICIONALES A LA SUPERVISIÓN DIRECTA

(...)

(...)

4

Durante la supervisión se le consulta al representante del administrado si cuenta con un instrumento de gestión ambiental (...) para lo cual manifiesta que desconoce si el propietario de la planta ha realizado el trámite (...)"



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

11. En el Informe de Supervisión Complementario¹⁴, la Dirección de Supervisión concluyó que Carmelo Chávez realizaba actividades industriales de curtiembre sin contar con un instrumento de gestión ambiental, aprobado previamente por la autoridad competente.
12. Sobre el particular, corresponde señalar que la obligación de contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado para el desarrollo de actividades industriales manufactureras se estableció desde el Decreto Supremo N° 19-97-ITINCI (en adelante, **RPADAIM**), cuyo artículo 10° dispuso para las actividades nuevas¹⁵ el deber de contar con un Estudio de Impacto Ambiental o una Declaración de Impacto Ambiental aprobada, previo al inicio de sus actividades; y, la obligación de contar con un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (en adelante, **PAMA**) para las actividades que se encontraban en curso¹⁶ a la fecha de promulgación de las normas que contengan obligaciones ambientales que implique una adecuación¹⁷.
13. Conforme lo indicado, respecto a las actividades en curso a la entrada de vigencia del RPADAIM, el artículo 18° de la citada norma establece que la exigibilidad de

¹⁴ Folio 12 (reverso) del Expediente, conforme al siguiente detalle:

"(...)

III. CONCLUSIONES

"(...)

Carmelo Chavez Mendoza no cuenta con la Certificación Ambiental emitida por la autoridad competente para el desarrollo de su actividad industrial de curtiembre.

"(...)"

¹⁵ **Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI**

"(...)

Artículo 10.- Exigencia para nuevas Actividades o Ampliación. - Los titulares de la industria manufacturera deberán presentar:

1. Un EIA o una DIA como requisito previo al inicio de nuevas actividades.

2. Un EIA o una DIA para los que realicen incrementos en la capacidad de producción, de tamaño de planta o instalación fabril, diversificación, reubicación o relocalización.

¹⁶ **Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI**

"(...)

Artículo 8.- Documentos Exigibles. - Las actividades de la industria manufacturera están sujetas a la presentación de:

"(...)

2. Actividades en Curso. - Un PAMA para el caso de actividades en curso que deban adecuarse a las regulaciones ambientales aprobadas por la Autoridad Competente, suscrita por un consultor ambiental y por el titular de la actividad.

"(...)"

Artículo 18.- PAMA. - De conformidad con lo establecido en el inciso 2) del Artículo 8, la adecuación a las regulaciones ambientales a que se encuentran obligadas las empresas de la industria manufacturera, se hará a través de los PAMA para la Industria Manufacturera.

Los PAMA son exigibles a las empresas que tengan actividades en curso a la fecha de promulgación de normas que contengan obligaciones ambientales que impliquen una adecuación.

La presentación del PAMA se sujetará a los plazos y condiciones que apruebe la Autoridad Competente."

¹⁷ **Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI**

"(...)

Artículo 18.- PAMA. - De conformidad con lo establecido en el inciso 2) del Artículo 8, la adecuación a las regulaciones ambientales a que se encuentran obligadas las empresas de la industria manufacturera, se hará a través de los PAMA para la Industria Manufacturera.

Los PAMA son exigibles a las empresas que tengan actividades en curso a la fecha de promulgación de normas que contengan obligaciones ambientales que impliquen una adecuación.

La presentación del PAMA se sujetará a los plazos y condiciones que apruebe la Autoridad Competente."



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

los PAMA se encontraba condicionada a la promulgación de normas que contengan obligaciones ambientales que dispongan una adecuación¹⁸.

14. Precisamente, en el marco de lo establecido en el RPADAIM, PRODUCE aprobó los Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para Efluentes y Emisiones de las actividades de los rubros Cemento, Cerveza y Papel, mediante el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, publicado el 4 de octubre de 2002, priorizando de esta manera, la adecuación ambiental de las mencionadas actividades en curso¹⁹.
15. De otro lado, mediante Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI se aprobó el Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera (en adelante, **Régimen de Sanciones e Incentivos del RPADAIM**), el cual dispuso, entre otros aspectos, que la autoridad competente podía exigir el inicio de la adecuación ambiental a aquellas actividades en curso -a las cuales aún no les fuera exigible la presentación de un DAP o PAMA- que fueran objeto de una denuncia ambiental en su contra²⁰.
16. Bajo ese escenario normativo, en junio de 2015 se publicó el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE (en lo sucesivo, **RGAIMCI**), el cual entró en vigencia el 4 de setiembre de 2015, el mismo que establece en su Cuarta Disposición Complementaria Final²¹ que los titulares que estuviesen sujetos al

¹⁸ **Reglamento de Protección Ambiental de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI**

Artículo 18.- PAMA. - De conformidad con lo establecido en el inciso 2) del Artículo 8, la adecuación a las regulaciones ambientales a que se encuentran obligadas las empresas de la industria manufacturera, se hará a través de los PAMA para la Industria Manufacturera. Los PAMA son exigibles a las empresas que tengan actividades en curso a la fecha de promulgación de normas que contengan obligaciones ambientales que impliquen una adecuación. La presentación del PAMA se sujetará a los plazos y condiciones que apruebe la Autoridad Competente.

¹⁹ **Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, que aprueba Aprueban Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel**
"Artículo 7.- Diagnóstico Ambiental Preliminar

Las empresas industriales manufactureras en actividad de los Subsectores cemento, cerveza y papel, deberán presentar un Diagnóstico Ambiental Preliminar al Ministerio de la Producción, para lo cual dentro del plazo de treinta (30) días útiles de publicado el presente Decreto Supremo, comunicarán a la autoridad competente el nombre de la empresa de consultoría ambiental debidamente registrada, a la que el titular de la actividad manufacturera hubiese contratado para cumplir con lo dispuesto en la presente norma. (...)"

²⁰ **Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera aprobado mediante Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI**

(...)
Artículo 7.- Situación de Titulares sin PAMA, DAP, EIA o DIA.
*Aquellos titulares de actividades para las cuales aún no sea exigible la presentación de un DAP o PAMA y que a la fecha de presentación de una denuncia ambiental en su contra no cuenten con un DAP, PAMA u otro instrumento similar aprobado o en proceso de aprobación, podrán ser obligados por la autoridad competente a iniciar un proceso de adecuación ambiental, conforme a las disposiciones del Reglamento y del presente Régimen, sin perjuicio de las medidas de seguridad o de remediación a que hubiere lugar.
Si el infractor es titular de una actividad comprendida en el Artículo 10 del Reglamento o que pertenezca a un Subsector para el cual la presentación del DAP o PAMA es exigible, la autoridad competente podrá sancionar dicha infracción sin perjuicio de obligarlo a iniciar el proceso de adecuación ambiental respectivo y de imponerle las medidas de seguridad o de remediación a que hubiera lugar."*

²¹ **Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE**

(...)
Cuarta. - Adecuación ambiental de titulares que no cuenten con instrumento de gestión ambiental aprobado
Los titulares que de acuerdo a la normativa ambiental existente a la aprobación del presente Reglamento estuviesen sujetos al cumplimiento de Límites Máximos Permisibles, de Estándares de Calidad Ambiental,



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

cumplimiento de Límites Máximos Permisibles, entre otros, que no cuenten con un PAMA o un DAP, tendrán un plazo máximo de tres (3) años a partir de la entrada en vigencia del presente reglamento para la presentación del instrumento de gestión ambiental correspondiente.

17. Conforme a ello y a lo señalado en los párrafos anteriores, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA, consideró que el plazo máximo de tres (3) años para la presentación del instrumento de gestión ambiental correspondiente, solo era aplicable para aquellas **actividades en curso** a la entrada en vigencia de la RPADAIM **y que hayan sido priorizadas** por normas que contengan obligaciones de adecuación ambiental.
18. En tal sentido, de acuerdo a lo descrito en los párrafos precedentes, al haber iniciado el administrado sus actividades el 01 de noviembre de 1991, según la consulta realizada en el portal de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT, no se trataba de una actividad en curso a la entrada en vigencia de la RPADAIM y adicionalmente, la actividad desarrollada por el administrado, curtiembre, no constituye una actividad priorizada, por lo que se recomendó declarar la responsabilidad de éste por realizar actividades sin contar con instrumento de gestión ambiental, al no serle aplicable el plazo de adecuación establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final.
19. Sin embargo, con fecha 21 de febrero de 2019, la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA (en adelante, TFA) emitió la **Resolución N° 082-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, por medio de la cual varía el criterio seguido en resoluciones anteriores**²², al cambiar la interpretación de la Cuarta Disposición Complementaria Final del RGAIMCI, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2° del artículo VI del Título Preliminar del **TUO de la LPAG**²³.
20. Sobre el particular, tal como lo indica el TFA en la Resolución N° 082-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la voluntad del legislador fue establecer que, si la actividad se inicia después de la vigencia del RGAIMCI, sin que el proyecto cuente con la certificación ambiental correspondiente, el administrado incurre en infracción administrativa sancionable²⁴.

aprovechamiento de los recursos naturales, control de sustancias peligrosas y otras obligaciones de naturaleza similar, que no cuenten con un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental o un Diagnóstico Ambiental Preliminar, tendrán un plazo máximo de tres (03) años a partir de la entrada en vigencia del presente reglamento para la presentación del instrumento de gestión ambiental correspondiente.

²² **Resolución N° 082-2019-OEFA/TFA-SMEPIM**

Considerando 98:

“Si bien, con lo antes señalado esta sala varía el criterio seguido en resoluciones anteriores del Tribunal, corresponde indicar que, conforme se ha argumentado en pronunciamientos anteriores, la Administración está en capacidad de poder modificar las decisiones administrativas que haya emitido en un determinado momento, en aso considere cambiar la interpretación anterior (...).”

²³ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

Artículo VI. - Precedentes administrativos

2. Los criterios interpretativos establecidos por las entidades, podrán ser modificados si se considera que no es correcta la Interpretación anterior o es contraria al interés general. La nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados.

²⁴ **Resolución N° 082-2019-OEFA/TFA-SMEPIM**



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

21. Por otro lado, **sobre la adecuación ambiental de las actividades en curso**, el artículo 53° del RGAIMCI, dispone que los titulares de la actividad de la industria manufacturera que vienen ejecutando sus actividades sin contar con instrumento de gestión ambiental (en adelante, **IGA**) deben solicitar ante la autoridad competente, en los plazos y condiciones que ésta establezca, la adecuación ambiental de sus actividades en curso, a través de un IGA correctivo -DAA o PAMA-, con la finalidad de evaluar los impactos que ha producido su actividad y establecer medidas de manejo correctivas, de adecuación y de restauración del ambiente en caso de ser necesario²⁵.
22. Así, en el Anexo I del RGAIMCI se define como **actividad en curso, cualquier actividad de la industria manufacturera o de comercio interno de competencia del PRODUCE que se viene ejecutando a la vigencia de la referida norma**²⁶.
23. Del mismo modo, en el artículo 53° del RGAIMCI, se señala que el IGA correctivo, propuesto por el titular para la adecuación de su actividad, debe ser sustentado en la metodología que apruebe el PRODUCE, previa opinión favorable del MINAM de conformidad con la Novena Disposición Complementaria Final de dicho dispositivo legal²⁷.

"52. Considerando el nuevo marco normativo, resulta fundamental considerar que una de las principales disposiciones del RGAIMCI se funda en exigir como regla general la obligatoriedad de contar con certificación ambiental.

(...)

56. En ese sentido, se evidencia que la voluntad del legislador fue establecer que, si la actividad se inicia después de la vigencia del RGAIMCI, sin que el proyecto cuente con la certificación ambiental correspondiente, el administrado incurre en infracción administrativa sancionable".

57. En consecuencia, se advierte que a partir de la entrada en vigencia del RGAIMCI, para el caso de las actividades nuevas, los titulares de industrias manufactureras, deberán contar con la certificación ambiental respectiva, de manera previa al inicio de sus actividades; siendo que, de infringir esta disposición, corresponderá a la autoridad fiscalizadora disponer el inicio de un procedimiento administrativo sancionador.

(...)"

25 **Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE**

Artículo 53°. -Adecuación ambiental de las actividades en curso

53.1 El titular que viene ejecutando sus actividades sin contar con el instrumento de gestión ambiental aprobado, debe solicitar a la autoridad competente, en los plazos y condiciones que ésta establezca, la adecuación ambiental de sus actividades en curso, a través de: a) Declaración de Adecuación Ambiental (DAA) Instrumento de gestión ambiental correctivo que considera los impactos ambientales negativos reales y potenciales caracterizados como leves, generados o identificados en el área de influencia de la actividad en curso. b) Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) Instrumento de gestión ambiental correctivo que considera los impactos ambientales negativos reales y/o potenciales caracterizados como relevantes, generados o identificados en el área de influencia de la actividad en curso.

26 **Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE**

ANEXO I

DEFINICIONES

Para la aplicación de lo dispuesto en el presente Reglamento se utilizarán los términos establecidos en la normativa ambiental vigente y los que se precisan a continuación: Actividad en curso. - Cualquier actividad de la industria manufacturera o de comercio interno de competencia del PRODUCE que se viene ejecutando.

27 **Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE**

Artículo 53°. - Adecuación ambiental de las actividades en curso 53.2 El instrumento de gestión ambiental correctivo, propuesto por el titular para la adecuación de su actividad, debe ser sustentado en la metodología que apruebe el PRODUCE, previa opinión favorable del MINAM de conformidad con la Novena Disposición Complementaria Final del presente Reglamento.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Novena. - Aprobación de Metodologías



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

24. Así, en el considerando 65 de la Resolución N° 082-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, el TFA manifiesta que, se advierte que la voluntad del legislador fue establecer un periodo de adecuación, para las actividades en curso a la entrada de vigencia del RGAIMCI, con la finalidad de que presenten su IGA correctivo, conforme a las condiciones, plazo y metodología que la autoridad competente estableciera:

“65. En ese sentido, se advierte que la voluntad del legislador fue establecer un periodo de adecuación, para aquellas actividades que se encontraban en curso a la entrada de vigencia del RGAIMCI, con la finalidad de que presenten su instrumento de gestión ambiental correctivo, conforme a las condiciones, plazo y metodología que la autoridad competente estableciera”.

25. Ahora bien, corresponde reiterar que, conforme a la consulta realizada en el portal de la SUNAT, el administrado inició actividades el 01 de noviembre del 1991 sin contar con certificación ambiental, conducta que, hasta el momento de la emisión de la presente resolución, no habría cesado²⁸.
26. En atención a ello, cabe indicar que, de conformidad con el análisis realizado por el TFA en los considerandos del 69 al 75 de la Resolución N° 082-2019-OEFA/TFA-SMEPIM²⁹, en la medida que realizar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, constituye una infracción permanente, la norma aplicable es la vigente cuando concluye el ilícito administrativo. En ese sentido, dado que la conducta infractora persiste, corresponde aplicar la norma material actualmente vigente, esto es el RGAIMCI.
27. En este punto, cabe señalar que, de acuerdo a lo indicado por el TFA, de una interpretación sistemática de la norma, se desprende que en el RGAIMCI se establecen dos supuestos: (i) Si la actividad se inicia después de la vigencia del RGAIMCI, sin que el proyecto cuente con la certificación ambiental

El PRODUCE, mediante Resolución Ministerial, en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario, contados a partir del día siguiente de la publicación del presente Reglamento en el Diario Oficial El Peruano, previa opinión favorable del MINAM, aprobará las Metodologías que se mencionan en el presente Reglamento.

²⁸ De acuerdo a la búsqueda en el Registro Administrativo de Certificaciones Ambientales aprobadas de PRODUCE en su portal web <http://www2.produce.gob.pe/descarga/produce/daai/estudios.xls>, se verifica que el administrado no cuenta con un IGA aprobado. (última revisión: 11 de abril de 2019).

²⁹ **Resolución N° 082-2019-OEFA/TFA-SMEPIM**

“69. Ahora bien, conforme ha señalado este tribunal en anteriores pronunciamientos, la conducta referida a desarrollar proyectos o realizar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, constituye una infracción permanente.

(...)

71. En la misma línea, López-Urbina sostiene que las infracciones permanentes son aquellas donde el administrado se mantiene en una situación infractora, cuyo mantenimiento le es imputable; ya que, el ilícito se sigue consumando, la infracción se sigue cometiendo y se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica.

72. Siendo ello así, es importante resaltar que durante la comisión de la presente conducta infractora se ha producido un cambio normativo, toda vez que el reglamento vigente a la fecha de inicio de actividades de Ladrillera Nacional, esto es el RPADAIM, fue derogado por el RGAIMCI, reglamento vigente actualmente.

73. Al respecto, corresponde señalar que conforme se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, la norma aplicable en los casos de los delitos permanentes - criterio aplicable por extensión a las infracciones permanentes- es la norma vigente cuando cesa la consumación de la infracción, de acuerdo al siguiente detalle:

(...)

75. En ese sentido, esta sala considera que en la medida que la conducta infractora - realizar actividades industriales sin contar con un instrumento de gestión ambiental- persiste, corresponde aplicar la norma material actualmente vigente, esto es el RGAIMCI.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

correspondiente, el administrado incurre en infracción administrativa sancionable y (ii) Si la actividad se encontraba en curso a la entrada de vigencia del RGAIMCI, correspondía aplicar el periodo de adecuación -tres (3) años-, con la finalidad de que el administrado presente su IGA correctivo³⁰.

28. Por otro lado, es oportuno señalar que, de acuerdo a lo dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria Final, el referido periodo de adecuación resulta aplicable a los titulares que de acuerdo a la normativa ambiental existente a la aprobación del RGAIMCI, estuviesen sujetos al cumplimiento de Límites Máximos Permisibles, de Estándares de Calidad Ambiental, **aprovechamiento de los recursos naturales**, control de sustancias peligrosas y otras obligaciones de naturaleza similar, que no cuenten con un PAMA o un DAP.
29. Respecto de ello, el TFA precisa que, en atención al alcance del concepto aprovechamiento de los recursos naturales³¹ y la igualdad en la aplicación de la Ley, se infiere que los rubros del sector industria se encontrarían en el ámbito de aplicación de la Cuarta Disposición Complementaria Final.
30. En ese orden de ideas, se concluye que, **la Cuarta Disposición Complementaria Final, sería aplicable a las actividades en curso de la industria manufacturera o de comercio interno de competencia del PRODUCE que se venían ejecutando a la entrada en vigencia del RGAIMCI**, como se aprecia a continuación:

³⁰ **Resolución N° 082-2019-OEFA/TFA-SMEPIM**

"76. Ahora bien, conforme a lo señalado previamente, para el caso en específico, en el RGAIMCI se establecen dos supuestos:

- (i) Si la actividad se inicia después de la vigencia del RGAIMCI, sin que el proyecto cuente con la certificación ambiental correspondiente, el administrado incurre en infracción administrativa sancionable.*
- (ii) Si la actividad se encontraba en curso a la entrada de vigencia del RGAIMCI, correspondía aplicar el periodo de adecuación -tres (3) años-, con la finalidad de que el administrado presente su instrumento de gestión ambiental correctivo, conforme a las condiciones, plazo y metodología que la autoridad competente establezca.*

77. Cabe precisar que dichas premisas se obtienen de una interpretación sistemática de la norma, toda vez que este método permite interpretar aplicando el conjunto de principios, conceptos, elementos y contenidos que sirven para dar contexto a la norma dentro de su grupo o conjunto normativo. El método de interpretación sistemática concibe el derecho como un sistema estructural y establece la interpretación considerándolo como una totalidad integrada y no solo en función del cuerpo legislativo en el que se haya la norma jurídica."

³¹ **Resolución N° 082-2019-OEFA/TFA-SMEPIM**

"(...)

84. Sobre ello, en relación al aprovechamiento de los recursos naturales, resulta importante indicar que, se considera como recursos naturales a todo componente de la naturaleza susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado, se clasifican en renovables y no renovables, tales como: las aguas, el suelo, la diversidad biológica, los recursos hidrocarbúricos, hidroenergéticos, eólicos, solares, geotérmicos, la atmósfera, los minerales.

85. Al respecto, en el Glosario Jurídico Ambiental Peruano, se señala lo siguiente:

Aprovechamiento sostenible de recursos naturales. –

1. Se consideran recursos naturales a todos los componentes de la naturaleza, susceptibles de ser aprovechados por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tengan un valor actual o potencial en el mercado, conforme lo dispone la ley. (Ley N°28611, Artículo 84). LEY GENERAL DEL AMBIENTE.

2. Los recursos naturales deben aprovecharse en forma sostenible. El aprovechamiento sostenible implica el manejo racional de los recursos naturales teniendo en cuenta su capacidad de renovación, evitando su sobreexplotación y reponiéndolos cualitativa y cuantitativamente, de ser el caso. El aprovechamiento sostenible de los recursos no renovables consiste en la explotación eficiente de los mismos, bajo el principio de sustitución de valores o beneficios reales, evitando o mitigando el impacto negativo sobre otros recursos del entorno y del ambiente. (Ley N° 26821, artículo 28). LEY ORGÁNICA PARA EL APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES."

86. Por lo que, considerando el alcance del concepto aprovechamiento de los recursos naturales, es posible inferir que los rubros del sector industria se encontrarían en el ámbito de aplicación de la Cuarta Disposición Complementaria Final."



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

“89. En ese sentido, dentro de la línea de la interpretación sistemática, de la lectura conjunta del artículo 53.1 del RGAIMCI, la definición del término "actividades en curso" recogido en el Anexo I del citado reglamento, y el pronunciamiento del TC sobre la igualdad en la aplicación de la norma, se advierte que la Cuarta Disposición Complementaria Final, sería aplicable a las actividades en curso de la industria manufacturera o de comercio interno de competencia del PRODUCE que se venían ejecutando a la entrada en vigencia del RGAIMCI.”

31. Adicionalmente, se debe agregar que, mediante la Resolución Vice Ministerial N° 015-2018- PRODUCE/DVMYPE-I del 11 de diciembre de 2018, PRODUCE señaló que el plazo de adecuación contemplado en la Cuarta Disposición Complementaria Final del RGAIMCI, deberá considerar que mediante el Decreto Supremo N° 011-2016-PRODUCE, se aprobaron las metodologías para la elaboración del IGA correctivo³², lo cual habilita el cumplimiento de lo establecido en el numeral 53.2 del artículo 53° del RGAIMCI; en relación, a las metodologías que deben utilizar los titulares de actividades en curso para la elaboración del IGA correctivo³³.
32. En ese sentido, tal como lo precisa el TFA en el considerando 91 de la Resolución N° 082-2019-OEFA/TFA-SMEPIM se infiere que, **el plazo de adecuación señalado en la Cuarta Disposición Complementaria Final del RGAIMCI para la presentación del IGA correctivo vencería el 27 de junio de 2019**, conforme a lo señalado por la autoridad competente:

“91. En ese sentido, el plazo de adecuación señalado en la Cuarta Disposición Complementaria Final del RGAIMCI para la presentación del instrumento de gestión ambiental correctivo vencería el 27 de junio de 2019, conforme a lo señalado por la autoridad competente.”
33. En consecuencia, el TFA concluye que, los titulares que realizaban actividades antes de la entrada en vigencia del RGAIMCI - actividades en curso- tienen como plazo máximo hasta el 27 de junio de 2019, para presentar el IGA correspondiente, a la autoridad competente, con la finalidad de adecuar su conducta y obtener el instrumento de gestión ambiental correspondiente.
34. Por tanto, teniendo en cuenta lo expuesto en los párrafos precedentes, se advierte que, al estar las actividades del administrado en curso a la entrada en vigencia del RGAIMCI, le resulta aplicable el periodo de adecuación establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final.
35. En ese sentido, según este nuevo criterio de interpretación establecido por el TFA, se considera que los titulares que realizaban actividades antes de la entrada en vigencia del RGAIMCI, -actividades en curso-, como es el caso del administrado (que inició actividades en el año 1991 según consulta RUC), tendrán como plazo máximo el 27 de junio de 2019, para la presentación del IGA correspondiente, ante la autoridad competente.

³² Publicado en el Diario El Peruano el 25 de junio de 2016.

³³ **Resolución Vice Ministerial N° 015-2018-PRODUCE/DVMYPE-I**

(...) Artículo 2.- Disponer que la Dirección General de Asuntos Ambientales de industria del Ministerio de la Producción tome acciones en atención a la interpretación planteada en la parte considerativa de la presente Resolución Vice Ministerial; respecto de la vigencia del plazo establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final (...)



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

36. Por lo tanto, carece de objeto pronunciarse sobre los argumentos sostenidos por el administrado en sus escritos de Descargos; y en consecuencia corresponde declarar el archivo del presente PAS, al encontrarse la actividad del administrado dentro del ámbito de aplicación de la Cuarta Disposición Complementaria Final.

En uso de las facultades conferidas en los literales e) y o) del Artículo 60° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM y de lo dispuesto en el artículo 4° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar el ARCHIVO del presente procedimiento administrativo sancionador iniciado contra **CARMELO CHAVEZ MENDOZA**, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 2°.- Informar a **CARMELO CHAVEZ MENDOZA**, que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición del recurso de apelación ante la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 218° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Regístrese y comuníquese,

[RMACHUCA]



"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el OEFA, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. N° 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sistemas.oefa.gob.pe/verifica> e ingresando la siguiente clave: 07519458"



07519458